A Problemática da Avaliação: Excelência Acadêmica e Maturação Institucional

Simon Schwartzman

Brasília, CEDATE, 1986.

Avaliar significa diferenciar. Por isto, sistemas de avaliação só surgem e se impõem quando os interesses a favor da diferenciação superam aqueles dos que preferem a igualdade indiferenciada. Quem, no Brasil de hoje, está contra ou a favor da avaliação de nossas instituições de ensino superior? Qual destas duas tendências contraditórias, a favor ou contra a avaliação, deverá preponderar no futuro próximo?

I - experiência passada.

Até recentemente, a avaliação era uma demanda relativamente marginal em nosso sistema de ensino superior. Para os estudantes, a obtenção de um título universitário assegurava seu acesso a posições bem remuneradas que, na realidade, já haviam sido garantidas antes mesmo de seu ingresso nas faculdades, por sua origem social privilegiada. O mercado de trabalho dificilmente requeria dos formados conhecimentos especializados, quer pela pouca sofisticação tecnológica das empresas, quer pela ausência de padrões externos de comparação. Sem pressões de um ou outro tipo, era de se esperar que as instituições de ensino terminassem por se acomodar. Não que não existissem, naturalmente, reclamações, descontentamentos e tentativas de melhoria. Mas, na falta de maiores incentivos, os resultados tendiam em a ser pouco significativos.

Um esboço de reação a esta situação estagnada ocorreu no Brasil ao final da década de 50, pode ser explicada por dois fatores relativamente independentes, ainda que simultâneos. O primeiro foi o surgimento, no interior de nossas principais universidades, de um pequeno grupo de professores dedicados de forma integral ao trabalho universitário, e que passaram a se constituir em um importante elemento de pressão para a mudança. O outro foi a ativação do movimento estudantil.

Tradicionalmente, os professores das universidades brasileiras sempre foram profissionais liberais - médicos, engenheiros, advogados - que dedicavam uma parcela pequena de seu tempo ao ensino. Uma cátedra universitária era sinônimo de prestígio e reconhecimento, mas dificilmente de salários ou condições efetivas para o trabalho científico. Nestas condições, a obtenção de uma educação voltada para a pesquisa e para a carreira universitária só se dava de forma fortuita - uma bolsa de estudos concedida por uma fundação estrangeira, um contato fortuito com um professor excepcional, a vivência de uma experiência rara e isolada junto a determinado departamento ou laboratório. Ainda que poucos, os "jovens turcos" formados nestas condições fixaram uma liderança ativa no ataque à universidade tradicional, e na busca de um modelo mais condizente com os dias de hoje. Suas palavras de ordem era o fim do sistema de cátedra, a criação do regime de tempo integral, a implantação de programas permanentes de ensino e pesquisa nas universidades, e a abertura de seus portões para outros grupos sociais que pudessem, esperava-se, romper com o estancamento e acomodação de nossas escolas superiores tradicionais. Muitos destes professores acreditavam que, assim transformada, a universidade brasileira poderia se constituir em um centro verdadeiro de reflexão e conhecimento sobre os problemas econômicos e sociais do país, e seus professores mais qualificados teriam, assim, um papel político à altura dos conhecimentos científicos que vinham até então acumulando.

Era na reivindicação de um papel político mais significativo que o ativismo dos "jovens turcos" se encontrava com o movimento estudantil. A politização dos estudantes é, sabidamente, um fenômeno antigo na América Latina, e nunca esteve relacionada necessariamente com demandas pela melhoria do ensino universitário, já que sua orientação foi sempre muito mais política do que propriamente acadêmica ou educacional. Sem pretender dar aqui uma explicação abrangente da politização estudantil da década de 50 e 60, é fácil perceber que ela se relaciona com a expansão havida no sistema universitário naqueles anos, e com o choque entre as aspirações crescentes de novas camadas que entravam nas universidades e as possibilidades ocupacionais de prestígio e reconhecimento público que um diploma universitário aparentemente prometia. A existência de uma ideologia de modernização e racionalização do ensino

superior do país, no entanto, deu por algum tempo conteúdo e direção às críticas que os estudantes dirigiam a suas instituições: seu elitismo, seu imobilismo, o conservadorismo político e intelectual da maioria de seus professores. Se uma universidade renovada desse um lugar mais significativo a seus professores, os alunos dele também se beneficiariam.

II - A Reforma de 1968

Todos sabemos que o resultado das pressões contra a universidade tradicional brasileira não foi a instituição com que tantos sonhavam. Muito tem sido dito sobre as vicissitudes políticas que afetaram nosso ensino superior a partir dos anos 60. Nem todos percebem, no entanto, a natureza das transformações pelas quais la passou. Vale a pena resumí-las, a partir dos grandes ideais dos anos anteriores.

Do ponto de vista formal, a Reforma Universitária consagrou em lei muitas das reivindicações dos professores mais ativos e do movimento estudantil do período pré-64. A odiada cátedra foi abolida, e substituída pelo sistema colegiado de departamentos. A criação de institutos centrais, reunindo disciplinas que antes se repetiam por várias faculdades e cursos, foi feita com objetivo de reduzir a duplicação de esforços, e aumentar a eficiência das universidades. Foi introduzido o ciclo básico, como forma de dar aos estudantes uma formação geral antes da especialização profissional, compensando desta maneira as limitações do ensino secundário. Finalmente, a legislação consagrou a indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão, e estabeleceu o ideal de que todo o ensino superior do país se organizasse em universidades, e não simplesmente em escolas isoladas.

Mais importante do que as transformações legais foi o que ocorreu de fato com o ensino superior do país. A primeira grande modificação foi a abertura do ensino superior a um número muito maior de pessoas. Em 1960, menos de 2% das pessoas entre 20 e 24 anos estavam matriculadas em universidades; em 1970 este número havia aumentado para 5,2%, e em 1975 já alcançava a 11%, mais da metade da proporção encontrada naquele ano nos países europeus, que era de 20,4%.

Esta expansão se deu, em parte, pelo aumento forçado das vagas no sistema público; mas, principalmente, pela grande expansão do sistema privado. Como consequência, um dos principais objetivos da reforma de 1968, que era a unificação das escolas isoladas em universidades, tornava-se cada vez mais remoto. Enquanto isto, o sistema federal passava de um regime em que predominavam professores de tempo parcial para um outro em que predominavam os de tempo integral.

A reforma de 1968 supunha que a criação de um corpo de professores de tempo integral no sistema público seria baseada na criação de um novo nível de ensino no país, o dos cursos de pós-graduação, onde se formariam os novos professores. Na realidade, o que se observou foi que os cursos de pós-graduação conseguiram formar professores capacitados na mesma velocidade com que as universidades preenchiam seus quadros. Financiados em grande parte com recursos oriundos de fora do setor educacional (FINEP, CNPq), os programas de pós-graduação tendiam a crescer muito mais em áreas de forte apelo científico e técnico do que naquelas aonde havia maior necessidade de formação de professores. Acresce-se a isto o fato de que, ao exigir titulação formal para a promoção de professores no sistema público, o governo terminou por estimular a criação de programas de pós-graduação de qualidade duvidosa. As dificuldades salariais do início dos anos 80, combinadas com a militância cada vez maior do professorado do sistema público por melhores salários, levou ao progressivo abandono dos critérios de excelência acadêmica na concessão de regimes de tempo integral e dedicação exclusiva, assim como na efetivação e promoção de professores no sistema público.

Em síntese, a reforma de 1968 teve um efeito paradoxal, cujas consequências ainda são sentidas de forma extremamente forte. Por um lado, consagrou um modelo idealizado de ensino superior, baseado nas "research universities" mais prestigiadas dos Estados Unidos; por outro, levou à expansão praticamente forçada e desregulada de todo o sistema, baseado principalmente em escolas isoladas, no ensino privado, e na criação de um professorado público de tempo integral sem maiores qualificações acadêmicas.

Neste contexto, a questão da avaliação de nosso sistema universitário ficou drasticamente polarizada. Por um lado, surgiu uma pequena comunidade de pesquisadores e professores

de pós-graduação que de alguma forma herdou os ideais acadêmicos dos "jovens turcos" dos anos 50 e 60, e que ganhou seu espaço e prestígio fora das estruturas tradicionais do sistema universitário brasileiro, graças à ênfase posta nos critérios de excelência e qualidade. Foi para este setor, e com sua participação ativa, que foram criados os mecanismos de avaliação por pares do CNPq e da CAPES, que ainda hoje estabelecem os padrões de qualidade para o ensino pós-graduado e a pesquisa científica no país. Para o resto - ou seja, para a totalidade do ensino de graduação - o único mecanismo de avaliação era o vetusto Conselho Federal de Educação, que na realidade nada fazia no sentido de uma efetiva avaliação do que ocorria no sistema educacional do país. Haviam muitos interesses, na realidade, para que isto fosse assim. Os alunos que afluíam às universidades buscavam principalmente as vantagens comparadas da titulação universitária, e até preferiam que ela não lhes custasse demasiado esforço. Se isto era verdade no sistema público, ainda o era mais no sistema privado, que recolhia os estudantes que não conseguiam passar nos vestibulares das universidades os professores, recém contratados e já vítimas da compressão salarial do início dos anos 80, se preocupavam basicamente com a segurança de seus empregos e suas possibilidades de melhor remuneração; as administrações universitárias, finalmente, desenvolviam táticas de obtenção de recursos que passavam muito mais pela via do prestígio político do que propriamente do seu desempenho, sobre o qual, afinal, não havia parâmetros.

III - Os anos 80 - Estabilidade e mudança

Existem muitas explicações possíveis para estes desenvolvimentos, , que não poderíamos examinar em profundidade aqui. Basta lembrar um fato crucial, mas em geral pouco mencionado quando esta questão é discutida: a expansão dos sistemas de ensino superior após 1968 é um fenômeno universal, que pode ser visto com clareza no quadro abaixo, e que certamente não foi prevista pelos legisladores brasileiros daquele ano. O que é peculiar no caso do Brasil é que esta expansão tenha se dado basicamente no setor privado, e sob a égide de uma legislação que de forma nenhuma preparou o país para o que viria.

Taxas de matrícula no ensino superior, 1960 - 1980

	América Latina	Europa	Países em desenvolvimento	Países desenvolvidos	Mundo
1960	3,0	10,2	2,1	13,1	6,2
1965	4,2	16,5	3,3	19,6	9,0
1970	6,4	17,5	6,1	23,4	11,2
1975	11,8	20,4	6,1	28,3	13,5
1980	14,9	22,8	7,2	31,0	14,5

Fonte: UNESCO, *Anuário Estatístico*, 1981, calculado por Daniel C. Levy, *Higher Education and the State in Latin America* (The University of Chicago Press, 1986), p. 40

A década de 80 parece ser, basicamente, de estabilização ou pouco crescimento, ainda que a níveis distintos para diversos países. Os dados acima revelam que o grande salto nas matrículas do ensino superior na Europa se deu entre 1960 e 1965, crescendo paulatinamente depois até se estabilizar ao redor de 20% da população em idade universitária. Na América Latina o salto se dá entre 1970 e 1975, e não só no Brasil, mas também na Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá, Venezuela e outros (Cf. Levy, **op.cit.**, p. 41). Em 1979 vários países latino-americanos já apresentavam taxas de matrícula comparáveis à Europa, ao redor de 20% da população entre 20 e 24 anos (Argentina, Costa Rica, Cuba, Panamá, Uruguai, Venezuela, enquanto outros, como o Brasil, pareciam se estabilizar ao redor dos 10%. Os Estados Unidos, com cerca de 50% da população entre 20 e 24 anos matriculada em instituições de nível superior, destoa fortemente do resto do mundo, e não parece servir de padrão para os demais.

Existem muitos fatores que explicam por que alguns países estabilizam seus sistemas de ensino superior no nível dos 20%, como na Europa, dos 50%, como nos Estados Unidos, ou a 10 ou 12%, como parece ser o caso do Brasil. Uma das principais variáveis é a qualidade do ensino secundário, a outra a própria natureza do ensino superior em cada país. O "college" americano cumpre em grande parte o papel de ensino geral que é desempenhado, na Europa, pelo ensino secundário, e isto explica sua expansão. O leque salarial nos países mais desenvolvidos já não favorece tanto, nos dias de hoje, as pessoas de nível universitário, e o investimento em educação deixa de ser interessante do ponto

de vista de muitos indivíduos, o que limita o crescimento das matrículas. A expansão do ensino superior na América Latina pode ser explicada, em grande parte, pelo diferencial de salários que o diploma proporcionava. Hoje, no entanto, este diferencial vem se reduzindo, as dificuldades em conseguir emprego nos níveis de salários e reconhecimento social esperados aumenta, e o custo do ensino pago começa a não se justificar. Dotados de uma economia menos complexa e diferenciada, é de se esperar que estes países estabilizem o crescimento de suas instituições de ensino superior a níveis mais baixos do que os alcançados nos países mais desenvolvidos.

Se esta análise é correta, ela significa, para o Brasil, que a redução da expansão acelerada do ensino superior do país não é um fenômeno passageiro, fruto da crise dos primeiros anos da década de 80, mas um fenômeno mais profundo e permanente. Nos anos próximos, o ensino superior só crescerá de forma muito lenta, e deverá passar por transformações profundas para se adaptar aos novos tempos. é aqui que a questão da avaliação da qualidade, que parecia ter sido deixada de lado no passado, ressurge com toda sua importância.

IV - A nova problemática da avaliação

Não é por acaso, nem por capricho, que a problemática da avaliação surge agora como questão de primeiro plano. Ela é, antes de tudo, de interesse cada vez maior dos estudantes e suas famílias. Já se foi em que o ensino superior era visto como uma "caixa preta" na qual se entra pelo vestibular e da qual se sai, quatro ou cinco anos depois, com o título de doutor. As altas taxas de evasão das universidades públicas e privadas, as constantes transferências de cursos, o frequente abandono de atividades vinculadas à formação acadêmica por parte dos recém-formados, tudo isto reflete o fato de que os estudantes começam a avaliar os cursos que fazem, os professores que têm, e as possibilidades reais de fazerem algo na vida com o que adquirem nas escolas superiores. Se, no passado, os estudantes se organizavam para a política e até mesmo para conseguirem maiores facilidades (e menos exigências) nos cursos, já começam a haver demonstrações que hoje, e cada vez mais, eles desejam qualidade.

Também para os professores universitários se torna cada vez mais evidente que a simples reivindicação salarial e por autonomia não pode ser mantida sem uma contrapartida

efetiva de desempenho. Primeiro, porque deixar de lado as questões de desempenho significa nivelar o professorado por baixo, e esta é uma situação inaceitável para pessoas cuja carreira é feita basicamente pelo esforço pessoal. é claro que, aqui, existem profundas diferenças entre professores que têm buscam efetivamente uma carreira docente e aqueles para os quais a vinculação à universidade não passa de um emprego como outro qualquer.

Esta mudança se acentua ainda mais pelo fato de que, hoje, o sistema de ensino superior tem que disputar recursos com outras áreas do governo, e inclusive com os outros níveis de ensino, primário e secundário. Um princípio elementar de justiça parece exigir que o governo federal, que hoje gasta 75% do orçamento do MEC em universidades, desvie a maior parte destes recursos para o ensino básico, e já começa a haver um clamor neste sentido, baseado, entre outras coisas, nos reconhecidos problemas de ineficiência de nossas universidades. A única maneira, a médio e longo prazo, de garantir recursos para o sistema universitário é que ele seja capaz de demonstrar, para o governo e para a sociedade, que ele é de qualidade, e gasta bem os recursos que recebe.

Também para o governo a avaliação é cada vez mais importante. O Ministério da Educação não tem, hoje, critérios para saber se uma determinada instituição de ensino superior necessita mais ou menos recursos, e para que. As decisões financeiras são sempre incrementais e históricas (ou seja, as universidades recebem este ano o mesmo do que no ano passado, mais ou menos um pequeno incremento), ou baseadas na força política de determinados reitores. O assédio das instituições de ensino ao Ministério é quase impossível de ser manejável, e o governo necessita, com urgência, de critérios independentes e legitimados para tomar suas decisões orçamentárias.

Finalmente, a avaliação interessa também ao ensino privado. Não é óbvio que o ensino privado seja sempre inferior em qualidade do que o público, ou mais ineficiente no manejo de seus recursos. Limitadas em sua capacidade de aumentar as anuidades, as instituições privadas terminam batendo às portas do governo, e muitas delas - as melhores, seguramente - gostariam que existisse um sistema qualquer de avaliação que pudesse justificar seu pleito por recursos públicos. Estas avaliações também poderiam

ajudar as escolas particulares a atrair estudantes que podem pagar, e que hoje, quase inevitavelmente, procuram o sistema público.

V - As dimensões da avaliação

O fato de a avaliação ressurgir como tema de importância para tantos grupos diferentes não significa que ela vai se dar automaticamente. Avaliar é um processo difícil, sujeito a equívocos de todo tipo, e sempre sob a mira dos que, de uma forma ou de outra, podem se sentir prejudicados por ela.

O primeiro problema a considerar é que, em um sistema de ensino superior tão complexo e diferenciado como o brasileiro, avaliações devem ser, necessariamente, multidimensionais. Isto significa, por exemplo, que uma faculdade de engenharia voltada para a pesquisa pode ser avaliada, e se valorizar, justamente pela pesquisa que realiza, enquanto outra se valoriza pela qualidade do treinamento profissional que dá a seus alunos. Não é verdade, como estava implícito na legislação de 1968, que a qualidade da pesquisa é o único, ou principal termômetro para medir todas as demais atividades que ocorrem em um ambiente educacional de nível superior. Pode haver excelente pesquisa com formação profissional medíocre, excelente ensino profissional e técnico com pouca pesquisa, trabalho de extensão de ótimos resultados com pesquisa sofrível, etc. Identificar as dimensões, que podem ser constituir em vocações alternativas para as instituições de ensino em diversos contextos, é uma das tarefas básicas de qualquer trabalho avaliativo que se empreenda. O grau de envolvimento de alunos e professores com as tarefas educativas, que é um dos fatores mais importantes na obtenção de resultados pedagógicos significativos, muitas vezes guarda pouca relação, por exemplo, com a titulação formal dos professores de uma universidade.

Esta idéia fundamental das diferenças de vocação e da multidimensionalidade do ensino superior não pode ser confundida, no entanto, com a noção profundamente equivocada dos "dois pesos, duas medidas". A avaliação deve funcionar como um termômetro, e por isto necessita de um padrão de referência tão constante e estável quanto possível. Não é possível, por exemplo, utilizar um padrão "nordestino" e outro "sulista" para avaliar a qualidade da pesquisa ou do ensino de uma instituição determinada.

Uma vez constatada ou não a febre, a medicação depende, naturalmente, do doente. Instituições consolidadas e maduras requerem, naturalmente, tratamento distinto daquelas que apenas dão seus primeiros passos. Os resultados da avaliação não se traduzem, automaticamente, em políticas ou decisões. Um pequeno departamento que está começando uma linha de trabalho pode ter um desempenho pior do que outro já estabelecido, e por isto mesmo necessitar de mais auxílio e apoio. Para os alunos pode ser também mais interessante buscar uma instituição de menor porte do que outra mais pesada e de difícil relacionamento. Por outra parte, nada mais difícil do que distinguir, à distância, uma instituição que produz resultados pouco satisfatórios porque está se formando, daquelas que já se consolidaram na mediocridade e no estancamento, e não têm perspectivas de melhoria.

Isto leva ao último aspecto da problemática da avaliação, que se refere aos avaliadores. Em última análise, qualquer procedimento de avaliação é subjetivo, e requer a participação de pessoas especializadas nas diversas áreas de conhecimento. Estas pessoas não podem estar tão próximas do processo avaliativo que tenham um interesse pessoal nos resultados (daí as limitações de qualquer procedimento de 'auto-avaliação'); nem tão longe que não tenham um conhecimento adequado do que se espera de determinada área de conhecimento e do potencial das instituições e pessoas envolvidas.

VI - Conclusão

A avaliação do ensino superior não é um simples procedimento técnico a ser implementado por uma equipe de especialistas. Ela requer a participação ativa das comunidades interessadas nas diversas áreas de conhecimento, e o abandono da tradição formalista que tem sido, durante tantos anos, a marca do persistente Conselho Federal de Educação. Ela encontra resistências em muitas áreas, explicáveis pelo próprio estado geralmente pouco satisfatório de nosso ensino superior. Mas ela parece ser uma tendência cada vez mais poderosa em nosso meio, e deve chegar para ficar.